

国家监察体制 改革研究

姚文胜 著

中国社会科学出版社

国家监察体制 改革研究

姚文胜 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国家监察体制改革研究 / 姚文胜著. —北京: 中国社会科学出版社, 2019. 4
ISBN 978 - 7 - 5203 - 3884 - 4

I. ①国… II. ①姚… III. ①监察—体制改革—研究—中国
IV. ①D630. 9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 000523 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 王 茜
特约编辑 李溪鹏
责任校对 李 莉
责任印制 王 超

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2019 年 4 月第 1 版
印 次 2019 年 4 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 15.5
插 页 2
字 数 224 千字
定 价 66.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话: 010 - 84083683
版权所有 侵权必究

健全党和国家监督体系的伟大创举

莫纪宏

深化国家监察体制改革，是以习近平同志为核心的党中央审时度势作出的重大决策部署，是全面从严治党和加强党对反腐败统一领导的需要。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央着眼实现“两个一百年”奋斗目标、中华民族伟大复兴的中国梦，从完善和发展中国特色社会主义制度、确保党和国家长治久安的高度，针对管党治党和治国理政中存在的突出问题，谋划、部署、推进国家监察体制改革。党中央多次召开会议研究，习近平总书记发表一系列重要讲话，为改革步步深入指明了方向。2018年3月20日，习近平主席签署第三号国家主席令将《监察法》予以公布施行。2018年3月23日，中华人民共和国国家监察委员会在北京揭牌，全国各级监察机关基本完成组建。国家监察体制改革作为事关全局的重大政治体制改革瓜熟蒂落、结出硕果，一个集中统一、权威高效的国家监察体制初步铸就。

构建一个集中统一、权威高效的国家监察体制，是全党、全国各族人民的共同心愿，符合历史潮流，符合人民利益。习近平总书记曾引用北宋杰出政治家、文学家和改革家王安石的一句名言——立善法于天下，则天下治；立善法于一国，则一国治。这句话告诉人们，建立好的制度、制定善法可以实现国家治理有序从而兴旺发达。1990年3月，习近平总书记在《从政杂谈》一文中也引用过北宋著名监察

官、人称“包青天”包拯的一句名言——法令既行，纪律自正，则无不治之国，无不化之民。这句话说明的是严明法律和纪律与国家发展和人民幸福的关系。2018年现行宪法第五次修改，把“中国共产党的领导是中国特色社会主义最本质的特征”写进了宪法，进一步明确了社会主义制度作为我国根本制度的内涵，突出了中国特色社会主义最大的制度优势。以零容忍态度惩治腐败是中国共产党鲜明的政治立场，是党心民心所向。我们党高度重视反腐败斗争，无论是在革命斗争岁月还是和平建设时期，我们党都始终不懈地坚持开展反腐败斗争，全力以赴确保无产阶级政党的先进性和纯洁性。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央坚持反腐败无禁区、全覆盖、零容忍，以雷霆万钧之势，坚定不移“打虎”“拍蝇”“猎狐”，不敢腐的目标初步实现，不能腐的笼子越扎越牢，不想腐的堤坝正在构筑。但是，党和国家的反腐败大业依然任重道远。“老虎”或隐或匿，“苍蝇”低空飞舞，“狡狐”尚在脱途，所有这些都以不同的角度反噬、侵蚀着党和国家的健康肌体，影响着社会良好风尚的进一步形成。党的十九大对反腐败斗争提出了“巩固压倒性态势、夺取压倒性胜利”的战略目标。2018年12月13日，中央政治局在听取中央纪委工作汇报、研究部署2019年党风廉政建设和反腐败工作时，作出了“反腐败斗争取得压倒性胜利”的重大判断。刚刚闭幕的十九届中央纪委三次全会进一步提出了“巩固发展反腐败斗争压倒性胜利”的目标任务。为此，应当清醒地认识到反腐败斗争虽然取得压倒性胜利，但对形势的严峻性和复杂性一点也不能低估。数据表明，党的十九大以来，仍有人不收敛、不收手，腐败存量不少，增量仍在发生，必须把“严”字长期坚持下去，以永远在路上的坚韧和执着，把反腐败斗争向纵深推进。有鉴于此，如果没有强有力的制度，没有切合实际的立法，党风廉政建设和反腐败所取得的成绩很可能被反扑甚至颠覆。纵观历史，放眼世界，我们可以发现，我国历史上任何强盛时期都非常重视发挥监察制度职能，重视以强有力的国家立法来推进反腐伟业。进行监察体制改革，通过宪法修正案，颁布实施《监察法》，构建集

中统一、权威高效的国家监察体制，健全党和国家监督体系，正是立足当下，俯仰历史，借鉴域外的不二选择。

1992年起，姚文胜同志在深圳大学法律系读书期间，开始研究国家监察体制改革问题，其本科毕业论文也是以此为题。本科毕业后姚文胜同志先后在深圳市纪检监察系统和组织部门等工作，具体从事办案、干部监督等工作，目前是深圳市刚刚成立、最年轻的光明区的纪委书记、监察委员会主任。姚文胜同志在中国社科院法学所博士后工作站研究期间，撰写多篇与国家监察体制改革相关的文章，多篇被社科院要报、人民日报内参等采用，受到党和国家领导人的批示。姚文胜同志博士后出站报告内容中也有相当篇幅论述国家监察体制改革的内容，该报告去年作为深圳学派学术类专著在中国社会科学院出版。2017年11月深化国家监察体制改革正式开展后，姚文胜同志连续奋笔疾书，在中国纪检监察报、中央纪委国家监委网站、广东省委理论刊物《南方》杂志、深圳特区报理论周刊上撰文阐述、宣传改革的热点难点问题，在凝聚改革、解释疑虑、消减杂音等方面发挥了较好作用。姚文胜同志迄今总共撰写、发表各类文稿30多篇二十多万字。本书正是姚文胜同志近30年来持续研究国家监察体制改革的成果。

关于国家监察体制改革，姚文胜同志在本书中想阐明的几个基本观点是：

第一，国家监察体制改革的出发点是为了人民。政治清明、政府清廉、官员清正是一国政治生态的最佳状态。只有在这样的状态下，社会的整体利益才能得到有效保护。改革开放之初我们以经济建设为中心，致力于提高效率，做大蛋糕。经过40年奋斗我们在经济建设方面积累了一定成果，公平问题也就是分蛋糕的问题备受关注。如果不关注公平，任由损坏公平的腐败现象滋生蔓延，社会整体利益配置必将失衡，利益分配严重失衡必将反噬改革成果。新时代新的改革之所以伟大艰巨，就在于要做到效率和公平并重。蛋糕要继续做大，分蛋糕要体现公平公正，这就需要伟大的全新的改革。为了以更大力度

推进实现民族复兴的改革工程，一种全新的监察体制出现是时之所趋，也是民之所选。在新征程上，监察委员会的历史使命一方面要惩戒、监督懒政怠政慢政行为，推动效率提高，推动蛋糕越做越大；另一方面要消减腐败，促进分蛋糕过程中体现最大限度的公平公正。这两方面深入发展的结果将导致人类历史上一种全新治理模式的出现，它既能照顾个体利益，又能兼顾集体利益，迎来人类历史发展的全新路径，最大可能地形成社会公约数，最大限度地顾及社会整体利益。

第二，国家监察体制改革是顺民心集民智之举。在中国历史上，监察权是一种独立行使的综合监督权，在 5000 多年中华文明发展史上的很多重要时刻，发挥了极为重要的作用。中华文明为什么能够几千年绵延不断，其中一个重要原因是监察权在兹。新中国成立以来，尤其是改革开放以来，关于应该设立什么样监察权的问题，理论界和实务界一直坚持不懈地进行探索。整合纪检监察和反贪等部门的权力形成一种新的国家监督权的建议多年来受到党和国家的高度重视，不是空穴来风之物，更不是横空出世之举。以习近平同志为核心的党中央审时度势，站在历史的重要关口，作出进行国家监察体制改革的伟大决策和部署，有着极为广泛浓厚的民意基础和民智支撑。

第三，监察权合宪适格。不受监督的权力必将导致腐败。监督的目的是为了确保权力的良性有序运作。监督权力的模式不一而足。易经曰“凡益之道，与时偕行”。法律作为社会生活的投射镜和调节器，必须切合社会发展的实际。在别的地方行之有效的模式，在我国不见得有效。我国的监督模式，必须植根于中国法律实践和中国法学理论的沃土之中。国家监察体制改革正是我国数十年来依法反腐实践和反腐思考的现实总结和理性归纳，在法治轨道上部署并推动。改革中整合的国家监察权依宪设定，权能适格，既不具备香港地区反贪污机构的枪械、手铐使用等刑事权，也不具备有瑞典等国外反贪机构的起诉权，甚至连原来我国反贪部门所行使的一些权力也没有纳入。目前监察权的内容是为了完成当前反贪任务最低限度必须具备的基本调查权等反腐败措施。

第四，监察权受到严格控制。《监察法》通篇体现了对监察权的监督制约。监委受到的内部和外部监督不下十种，监察权被严密关在制度笼子里，处在有序监督中。任何一种监察权的行使都受到严格限制，监察官的一举一动处于众目睽睽严肃审视之下。全国无论是哪一级监委，都不可能也不敢为所欲为。比如留置权的适用情形法律作出明确规定，使用时需要“提级审核”，也就是需要报上一级监委审批，省级监委则需报国监委备案。所有监察权的行使都需要严格审批，受到严密制约。

数十年来，不少先辈、不少学者、不少纪检监察干部持续为国家监察体制改革鼓与呼。姚文胜的研究成果，正是其中一簇闪亮的浪花。我们坚信，在以习近平同志为核心的党中央领导下，国家监察体制改革，必将在中华民族伟大复兴中，立下不朽功勋，将在人类文明发展历史上，开辟全新路径，做出伟大贡献。

得知姚文胜同志关于国家监察体制改革研究成果将由中国社会科学出版社出版，十分高兴，欣然为之作序。

莫纪宏

2019年1月17日

目 录

上 篇

第一章	国家监察体制改革初探	(3)
第二章	《行政监察法》的立法缺陷与完善	(14)
第三章	行政监察向国家监察转变的重大突破	(36)
第四章	《监察法》的理性价值	(50)
第五章	国家监察体制改革的法治创新	(55)
第六章	国家监察体制改革的文化遗产	(62)
第七章	监察委员会法律职能分析	(72)
第八章	监察权法律属性研究	(80)
第九章	监察对象范围的界定	(90)
第十章	对监委权力的监督制约	(102)
第十一章	中国特色监察官制度路径分析	(110)
第十二章	国家监察体制改革其他热点问题	(117)

下 篇

第十三章	当代中国监察制度的演变	(129)
第十四章	党内监察制度的发展历程	(136)
第十五章	古代中国监察制度纵览	(146)
第十六章	秦汉时期监察制度概览	(159)

第十七章	唐朝监察制度概览	(167)
第十八章	明朝监察制度之考鉴	(175)
第十九章	孙中山“五权学说”下的监察制度	(186)
第二十章	西方监察制度的产生及演进	(199)
第二十一章	《美国公职人员道德准则法》的启示	(208)
第二十二章	苏联监察制度的演变及其教训	(216)
第二十三章	瑞典议会监察专员制度管窥	(223)
第二十四章	香港廉署制度的启示	(229)
附录	姚文胜关于监察体制改革研究相关成果一览表	(236)
后记		(239)

上 篇

第一章 国家监察体制改革初探

一 国家监察体制建设的一般理论

权力需要制约和监督，否则便会被滥用。滥用权力是产生权力主体腐败和渎职、失职行为的直接主要原因。腐败和渎职、失职是相伴相生的，两者的共同后果是降低权力的运作效率，损害民众利益，损坏权力主体的良好形象，严重的会动摇政权的统治地位。所以，以反腐败、反渎职失职入手，构造一个廉政专门机制，与社会其他制约、监督权力的因素相互配合，来防止权力被滥用，巩固政权的统治地位，就成了执政者一项必不可少的政举。所谓国家监察体制，国内尚无明确定义，笔者认为应是指建立在各种对权力监督、制约因素的基础上的，以专门的廉政执行机构和专门的廉政法律为主体的，担负着特定的反腐保廉功能的各种法制因素的总和。关于这一初步定义，需指出以下两点。

1. 国家监察体制的两大要素是专门的监察机构和专门的廉政法律。专门的监察机构是指为实现反腐保廉目的而依法设立的，对国家权力运行系统行使专门监督、制约职能的国家机构。由于它肩负着特殊的职能，法律赋予它高于一般国家机构的地位和职权，独立性和权威性是它的基本特征。专门的廉政法律则是指以一个廉政基本法为基础的所有直接调整廉政工作各个环节的法律的总称。廉政法律是廉政工作制度化的结果，与监察机构密切联系，相辅相成。在一个社会的

监察专门机制中，光有机构而无法律则无法可依，光有法律而无机构则难以执行，所以说它们是国家监察体制的两大要素。

2. 国家监察体制担负着特定的巨大的反腐保廉的社会综合功能，表现在四个方面：第一，通过先行立法，以法制手段规范权力运行机制，防腐于未然；第二，通过依法侦办、惩处已出现的滥权行为，治腐于已然；第三，通过依法督查权力系统运作情况，使之充满活力，高效运转；第四，通过受理举报，宣泄民众因权力不当行使而对政权产生的不满和怨言，稳定社会 and 政局。

通过以上论述，我们可以得到如下结论：由专门的监察机构和廉政法律两大要素组成的国家监察体制，在社会反腐保廉机制中占有主导地位，发挥着巨大作用；要取得良好的反腐保廉效果，防腐于未然，惩腐于已然，保持权力运行系统高效运转，减灭民怨，保持社会稳定，则须加强监察机构和廉政法律的建设，保障监察机构的独立性和权威性，保障廉政法律的完备和配套。

以这一结论为立足点，本书将从机构建设和法律建设两方面出发，探讨我国建立国家监察体制的一些相关问题。

二 建立既独立又有权威的国家监察机构

目前我国担负反腐保廉职能的机构有三家：党的内部监督机构纪律检查委员会（以下称“纪检部门”）、政府系统的行政监察机构（以下称“监察部门”）、隶属检察院的法律监督机构反贪污贿赂工作局（以下称“反贪部门”），已基本形成一个多元化的反腐保廉的专门架构，多渠道、多形式地开展反腐败工作，取得了巨大的成就。但毋庸讳言，这种架构也存在极大的弊端，表现在以下几方面。

1. 在三机构之间，缺少核心枢纽地位的机构，三者很难恰如其分摆好位置。廉政工作需由一个独立的权威的机构来统筹领导，目前我国缺少这样的机构。社会主义要坚持党的绝对领导地位，但显然纪检部门不能因此而成为监察部门、反贪部门的职能领导机构；行政监

察是一个社会廉政工作的最主要方式，但由于种种原因，监察部门在反腐保廉工作中的限制条件还很多，不可能处于枢纽地位；反贪部门拥有较高的法律地位和较多的法律手段，但人大系统的工作部门当然不可能是纪检部门的上级机构。在现有的构架中，不管将哪一家摆在枢纽地位，在理论上和实践中都是行不通的。机构不统一，何来权威？

2. 在监督对象上，三家分工缺乏规范化，使廉政工作难以避免地存在“交叉带”和“空白带”。根据中纪委、监察部 1988 年《关于党的纪律检查机关和国家行政监察机关在案件查处工作中分工协作的暂行规定》，和 1992 年此暂行规定的《补充规定》，以及中纪委、最高检、监察部 1993 年《关于纪检监察机关和检察机关在反腐败斗争中加强协作的通知》等文件的精神，三机关监督的职能范围是按监督对象的身份及其违纪违法严重程度的不同来划分的，纪检部门监督的是全体党员，监察部门监督的是政府系统的行政人员，反贪部门监督的是违反刑法的贪污贿赂分子。由于现实情况中，被监督对象多数既是党员也是行政人员，而且相当多的贪污贿赂行为的违法违纪后果在没有审理时难以先予界定，所以实践中很难做到按对象身份、违法违纪严重程度来确定管辖机关，造成有的问题多方插手，有的事情无人过问，形成反腐败工作的“交叉带”和“空白带”，进而导致三个机构在案件受理、查办、移送、处理等工作环节中相互间的不协调冲突。

3. 三个机构本身各自存在一些客观不足。纪委对全体党员进行监督检查，管理面很宽，案件较多，人手有限，影响其作为党的专门监督机构的其他职能的充分发挥，而且它的党纪处分结果有时难以落实。监察部门是制约监督行政权力的部门，但作为一个行政职能机构，在办案法律手段有限、办案硬件设施不足的情况下，很难依法对其他行政人员，尤其是同级以上的领导干部行使有效的监察权。反贪部门则因工作范围局限于打击贪污贿赂犯罪分子，而对权力运行系统出现的渎职、失职行为，难以行使法律的监督权。

上述弊端的存在说明现有的廉政机构缺乏一种协调、统一的关系，存在于每个机构自身的弊端又将影响它们的整体呈现于外的权威性。随着社会主义市场经济体制建设和政治体制改革的深入发展，反腐倡廉工作日益重要，通过一定方式，协调好纪检部门、监察部门、反贪部门三家关系，克服存在于三家的客观弊端，使我国的廉政专门机构享有独立和权威的法律地位，已是时之所趋。那么，采取什么方式实现这一目的呢？

就目前情况而言，方式有两种。

1. 保留现有三机构，增设一个协调委员会，筹领全国的廉政工作。这一方式的好处有：（1）可在较短时间内收到调整效果；（2）可克服缺少枢纽机构、分工不清等弊端。但它也存在如下短处：（1）导致机构膨胀，工作程序繁琐，既不利于工作又有违我国政治体制改革“简化机构、提高效率”的目标原则。（2）导致现有三机构地位下降。委员会不回收权力则难于进行有效的协调、筹领，权力回收则使三机构陷于被动地位，工作丧失主动性。（3）未能消除存在于三机构本身的实质性弊端。（4）这一机构在国家机构体系中的法律地位很难确定。从长远角度综合权衡，这种方式并非治本之举。

2. 在将现有三机构合并的基础上，建立一个统一的独立的权威的国家监察机构，专门负责反腐案件查办及其他廉政事宜。当今世界各个廉政工作做得较好的国家和地区，其廉政机构设置均是这一模式，像瑞典1713年设立的监察专员机构、中国香港1973年成立的廉政公署和新加坡1952年成立的肃贪局等。发达国家和地区的廉政经验是值得吸取的。采用这种统一专门机构模式，有利于克服现“三司并立”而导致的种种弊端，并有利于营造改革时机，大刀阔斧地对一切不利于建立一个高效权威的反腐保廉机制的负面因素进行良性变革，有着极大的可行性和优越性，表现在以下几方面。

第一，这一改革的可行性有：（1）从全国来说，我国廉政体制改革的步伐已迈开。1993年全国纪检监察机关自上而下实行合署办公，这是体制改革的开始。同年底，中纪委、最高人民检察院、监察部建

立了中央纪检、监察和检察三方联席例会制度，要求地方各级也建立这一制度。这一制度虽非将三方合并，但我国的廉政体制改革应该不会停步于此，从中可以看到纪检、监察和检察三个机关在反腐败斗争中高度合作的雏形。（2）从地方来说，反贪部门相对独立，纪检部门和监察部门的设立则因地制宜，有的地方是两部门合署为一，有的则是部分领导合署，机关分开。由于我国反腐保廉体制建设还在探索阶段，国家允许由一些条件比较成熟的地方，比如深圳等经济特区，根据本地实际进行探索。这些地方可以先走一步，根据宪法和行政法的规定，试行改革。

第二，简化机构，减少程序，集中权力，提高效率，有利于形成一股反腐保廉的强大力量，通过立法、惩处、督查和受理举报来防止和消灭因滥用权力而引起的腐败、渎职失职行为，使政权清正廉明、勤勉为民，从而保持社会稳定，保障社会主义现代化建设事业的顺利进行。

第三，有利于强化廉政法律手段，树立廉政机构的权威，在社会上形成强大的廉政震慑力。世界各国和地区廉政机构都拥有很大的反腐权力。瑞典监察专员有权受理一切控告国家机关和企事业及其工作人员的申诉案件，拥有进行调查、视察、批评、建议和提起公诉的权力；香港廉署则拥有比警署还大的调查权、起诉权、搜查权和拘捕权等权力，并且可以使用手铐和枪械。目前，考察几个廉政机关所拥有的权限，除反贪部门拥有法律监督手段外，纪检部门、监察部门由于是处理人民内部矛盾的机构，拥有的权力有限，对于违纪分子，除了“一张嘴、一根笔和两条腿”之外，不享有“准司法权”，很多工作的开展依赖于人事、组织、审计、公安等其他部门，查处无力，办案低效，从而影响到全局性的廉政工作。设立一个统一的廉政专门机构，则可以通过进一步相应的立法，赋予其必要的搜查、调查、移送起诉以及政令监督中的质询权和中止不当指示权等权力。当然，赋予新设的廉政专门机构以上述权力是不符我国现行宪法和有关法律，所以，在全国人大修改宪法、作出授权立法之前，通过一个临时特别